

〈研究ノート〉

## 平成の大合併と山村の再編成

—中央日本を事例として—

西 野 寿 章

Reorganization of mountain villages of Japan in the early 21st century

Toshiaki NISHINO

The government in Japan promoted the policy for the merger of municipality from 1999 to 2010 due to the failure of national finance. The factor of failure of national finance was in the monetary policy after the Plaza accord in 1985, and after 2001, the government reduced the amount of money supplied to local government. The regional economies of mountain villages in Japan of the end of 20th century were sluggish by decline of forestry. Therefore, the population of mountain villages decreased violently, and aging rate became a high rate. The mountain villages had to select the independence of municipality or municipality to merge for the governmental policy.

The number of mountain villages were 1195 in 1998, this number occupied a third of municipalities in Japan and the number of mountain villages were 735 in 2010. In the analysis in this paper, the selections of many mountain villages were not decided by condition -namely decrease rate of population and dimension of finance of municipality- of mountain villages. The selection of mountain villages were decided by politics and thought of inhabitant. For example, the number of mountain villages in Gunma prefecture were 27 in 1999. The number of mountain villages which had not been merged was eight in these mountain villages. On the other hand, the number of mountain villages which had been merged as other municipalities were 19 in 2010.

The policy has not succeeded though the number of mountain villages decreased by the policy of merging the municipality. Because, the government is not clearly the policy for promote of agriculture and forestry in mountain villages.

### I 平成の大合併とその背景

政府は、1999（平成11）年7月に地方分権一括法を成立させ、同時に住民発議制度の拡充や市となるべき要件の緩和、地方交付税の

額の算定の特例、地域審議会の設置、地方債の特例などを盛り込んだ市町村合併特例法の改正を施行した。平成の大合併の始まりであった。2002（平成14）年3月31日には住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入、一部

事務組合等に関する特例等を盛り込んだ市町村合併特例法改正が行われ、市町村合併が推進された。しかし、市町村合併はあまり進まず、そのため、2005年4月には市町村合併の特例に関する法律（合併新法）を施行して、合併特例債の発行など財政上の優遇措置を2006年度まで延長するなどして市町村合併を促進した。その結果、1999年3月末に3,232あった市町村数は2006（平成18）年3月末までに1,821に激減し、2010年3月末で1727まで減少して、平成の大合併は終了した。この間、山村が多くを占めた「村」は、1999年3月末に568を数えたが、2010年3月末には184にまで減少した。

市町村合併の背景と効果について総務省は、次の4つの理由をあげている（総務省自治行政局2006）。第一には、市町村合併によって地方分権が推進できるとし、1999（平成11）年に成立した地方分権一括法に則り、自己決定、自己責任のルールに基づく行政システムが確立できるとしている。第二には、少子高齢化の進展によって、今後、本格的な少子高齢化社会の到来は必然であり、市町村が提供するサービスの水準を確保するためには、ある程度の人口の集積が必要だとしている。第三には、人々の日常生活圏が拡大するに従い、市町村の区域を越えた行政需要が増大しており、新たな市町村経営の単位が求められているとしている。そして第四には、国・地方を通じて、極めて厳しい財政状況にある中、国・地方とも、より一層簡素で効率的な行政運営が求められており、公務員の総人件費改革等、さらなる行政改革の推進が必要だと述べているが、最大の理由は第四の理由にあるとみてよい。

このような市町村合併の動きは、90年代初頭からはじまる国の行政改革の一環として位置づけられてきた歴史的経緯を持っている

（岡田・京都自治体問題研究所2003）。その端緒は、1991年7月の臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）・第一次答申にあり、そこでは、バブル期に拡大した地域間格差を解消し、地域の活性化を図るために広域的な行政需要に対応し得る自立的な地方行政体制の確立を提言するとともに自治体を広域市町村圏のような広がりにも再編すべきであるとした。これらの背景には、80年代の金融、情報のグローバル化に伴う東京一極集中問題があった。しかしながら、市町村合併は推進されなかった。岡田知弘は、市町村合併が推進されるようになった決定的要因は、1998年の参議院選挙において、自民党が都市部選挙区で大敗を喫し、参議院で単独過半数を割り込んだことにあるとし、地方交付税などの財源を市町村合併によって地方から大都市へ重点移動させ、政治基盤の再生を図ろうとしたことにあるとする（岡田・京都自治体問題研究所2003）。

こうした平成の大合併の起点について筆者は、1985（昭和60）年のプラザ合意以降の経済政策、財政政策の失敗や対応の遅れに求められると考えている。日本の行財政改革は、80年代初頭の増税なき財政改革が掲げられスタートし、80年代末には国鉄、電電公社、専売公社の分割民営化を実施した。その効果とバブル経済によって税収が増加したため、特例国債の発行は1989年度の0.2兆円を最後に一旦は行われなくなった。しかし、バブル崩壊後の1994年度から再び発行されるようになり、1999年以降は急増していった。

一般会計歳出総額と一般会計税収の推移をみると、1975（昭和50）年度から1990（平成2）年度までは、一般会計支出総額の増加に対応するように一般会計税収も増加していた。しかし、1991年以降、一般会計歳出総額が増加の一途を辿ったのに対して、一般会計税収は減少し、赤字幅が増幅するようになった。こ

れにより、1994年度以降、特例国債（赤字国債）が増発された。特例国債は1998年度から急増し、1999年以降は毎年20兆円を超え、2009年度は38.4兆円にまで膨らんでいる。赤字幅の増幅の要因は、バブル経済の崩壊による租税収入の減少が大きいものの、1994年から2004年までの間に毎年実施されてきた減税政策による租税収入減も要因となっており、1998年以降は新自由主義にもとづく構造改革としての大減税と法人税減税が実施された（神野2010）。その結果、日本の対GDP比の純債務残高は、1995年以降急増し、2000年には米国、フランス、英国、ドイツ、カナダを抜き、2010年度にはイタリアを抜いて、先進国では第1位になるものと考えられている（財務省2010）。

このような経緯を経た日本財政は、1991年以降、赤字幅を増幅させた。加えて、プラザ合意以降の円高の進行は、地域経済を支えていた企業の海外移動を促進し、やがて、地域経済の低迷と失業率の高率化を招いて、さらに税収を低下させてきた。このような経済環境の下で市町村合併が推進されたことから、合併を推進した最大の理由は財政問題にあることが明白である。そしてその問題解決の矛先は、財政力の乏しい小規模自治体に向けられた。とりわけ、過疎化、高齢化の著しく、財政力の乏しい山村地域の多くは、合併をせざるを得ない状況に追い込まれた。しかしながら、山村が一律に合併に向いたわけではなく、単一自治体として自立した山村や、合併協議が不調に終わったために単一自治体として存続した山村など、対応は実に多様であった。

## II 平成の大合併と山村－中央日本を中心として－

### (1) 都道府県別動向

財政力の乏しい市町村を支えてきた地方交付税の削減などを盛り込んだ三位一体改革が議論され始めると、山村では反発も現れた。2004年4月に開催された「小さくても輝く自治体フォーラム」では、三位一体の改革や合併新法は、「小規模町村をつぶし、山村の崩壊を招く」（秋田県上小阿仁村長）と国の動きを厳しく批判した（04.4.26信濃毎日新聞）。

一方、山村を中心とした920市町村でつくる森林交付税創設促進連盟では、三位一体改革が行われると一層の財政難に陥る恐れがあることから、「全国森林環境水源税」（仮称）の創設を国に求めた（03.7.9朝日新聞）。三位一体改革は、国からの補助金を削減する代わりに税源を地方に移譲する方針で進められたが、過疎の進む山村では税収の確保が困難であることから、森林の多面的機能に対する新税の創設を考案したものであった。2003年に高知県で森林環境税が設けられ、神奈川県や長野県などでも導入されたものの、長引く経済不況の中、増税への抵抗感が強いことから全国的な広がりを見ていない。このような山村側の抵抗や提案をよそに三位一体改革が遂行され、税源の乏しい山村にとって、住民サービスの低下が予想され、合併に向かわざるを得ない事態に追い込まれた。

1965（昭和40）年に制定された山村振興法の適用を受ける振興山村<sup>1)</sup>は、1998（平成10）年4月1日現在1,195市町村を数え、自治体のおよそ3分の1を占めていた。1,195市町村の内、自治体の全地域が振興山村の要件を満たしている全部山村は522市町村、昭和の合併の際に合併した旧町村が振興山村に含まれている一部山村は673市町村となっていた。

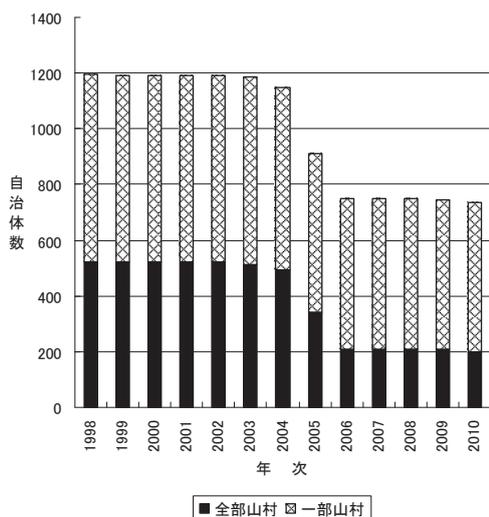
その振興山村の数は、2004年以降に減少する。2004（平成16）年4月1日に1,150市町村を数えたが、2006年4月1日には755市町村にまで急減し、平成の大合併が終了した2010年4月1日現在では735市町村となっており、38.5%減少した。735市町村の内、全部山村は200市町村、一部山村は535市町村となり（第1図）、全部山村は61.7%も減少した。

今合併における山村合併の最初は、1999（平成11）年4月1日の兵庫県篠山町、西紀町、今田町の合併による篠山市の設置であったが、市町村合併特例法改正後の山村の合併への動きは鈍かった。2003年に入ると群馬県万場町と中里村による神流町の設置をはじめ、各地で合併への動きが活発化した。合併特例法の期限延長に対応して、2005年度、2006年度には多くの山村が合併した。また山村の合併の最後は、全部山村では2010（平成22）年3月28日における群馬県六合村の中之条町への編入、一部山村では同年3月31日における新潟県川口町の長岡市への編入であった。

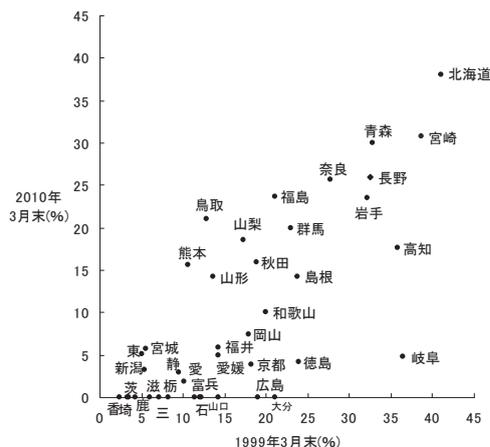
しかし、山村が一律に合併に動いたわけではなかった。市町村合併は、都道府県の推進

姿勢とも関連した。それは、合併プランを提示した県と提示しなかった県との違いなどにも現れている。そこで第2図には、山村がどの程度合併したのかを都道府県別に知るために、1999年3月末と2010年3月末における都道府県の市町村数に占める全部山村の割合をグラフ化した。全部山村を取り上げるのは、全部山村地域のほとんどは中心地機能の高い集落や市街地を持たず、歴史的には農林業に依存し、過疎化、高齢化が著しく、集落レベルでの高齢化率が著しく、地域維持、存続に問題のある地域であるからであり、概して、市街地や中心地機能の高い集落や都市を含んでいる一部山村とでは、地域全体の衰退度が異なるからでもある。

それによると、それぞれの年次の全部山村の都道府県別割合から、市町村合併が進んだ結果、大きく4つの傾向のあることが読み取れる。第一は、北海道をはじめとして、青森県、宮崎県、長野県、奈良県、岩手県、福島県、群馬県、高知県など、ある程度の合併が進んだものの、山村の減少割合が低く、その結果、山村自治体の占める割合が比較的高く現れるか、割的には再編前とあまり変化の



第1図 平成の大合併に伴う振興山村数の変化 (全国山村振興連盟資料より作成)



第2図 都道府県別市町村数に占める全部山村の割合 (全国山村振興連盟資料より作成)

ない県である。

北海道は、山村の面積が広大なため合併が進まなかったという事情によるが、これらの県は、相対的に山村が広域合併によって消滅する程度が低かったといえる。宮崎県では市町村数は半分近くには減少したものの、全部山村の多くは九州山地の奥深い地理的位置にあって、再編が進まなかった。山口村の岐阜<sup>2)</sup>県中津川市への越県合併が話題となった長野県では、全部山村は39町村から20町村へ半減した。合併した全部山村は長野市、松本市、飯田市、塩尻市などの中心地性の高い都市に編入した一方、泰阜村や栄村のように独自の地域づくりを進めている山村では自立を選択し、過疎化、高齢化が著しい下伊那郡の諸山村でも住民投票の結果などにより自立を選択する山村が目立った。

第二は、1999年に比べ、2010年の山村数が極端に減少した府県である。岐阜県、徳島県、広島県、大分県、京都府、岡山県が該当する。岐阜県はその典型で、県中部の加茂郡では合併の中心を担うものと考えられる都市に周辺の山村を包含可能な財政力がなことから広域合併が実現せず、山村がそのまま残ったものの、飛騨地方では高山市を中心として、飛騨川上流地域では下呂町を中心として、長良川上流地域では郡上八幡町を中心として、そして東濃地方では中津川市、恵那市をそれぞれ核とした広域合併によって再編された。また西濃地方においても、河川や道路、鉄道に沿って平野部から山間部にかけての自治体が合併した。その結果、市町村数は99から42へと半減し、36あった全部山村は、東白川村と白川町の2町村に激減している。

また、自治体数が83市町村から23市町村へと最も減少した広島県では、45あった振興山村が14にまで減少し、19あった全部山村は0となって、奥地山村も含め、過疎化、高齢化

の著しい山村地域が、都市か中心地性の高い町に合併された。また112市町村から30市町村に激減した新潟県では、1999年に29あった振興山村は、2010年には17市町村に減少し、1999年に6村あった全部山村は関川村の1村だけとなった。大分県では、自治体数が58市町村から18市町村へと激減し、全部山村は1999年には17町村あったが、すべてが合併し存在しなくなった。京都府においても広域合併が進み、全部山村は南山城村1村だけとなった。

第三は、1999年に比べて、自治体数に占める全部山村の比率が高くなった県である。鳥取県、熊本県、山形県が該当する。これらはいずれも、市町村の減少率が全部山村の減少率より低い県である。鳥取県では、自治体数は39から19へと半減したが、全部山村数は1999年の5町村から4町へと1村の減少に留まった。存続した山村は、いずれも岡山県境に接する地理的条件で共通している。熊本県でも全部山村は1999年の10町村から3村が減少したに留まり、阿蘇郡、球磨郡の全部山村の多くは存続した<sup>3)</sup>。また山形県では、合併による市町村へ再編はあまり進まず、全部山村6町村中、朝日村だけが鶴岡市に編入したに留まり、独自の地域づくりで知られる小国町や金山町などは存続した。

そして第四は、もともと自治体数に占める全部山村の割合が低かったが、合併による再編によってさらに割合が低下した都県、さらに合併によって全部山村が消滅した県である。宮城県、東京都、新潟県、静岡県、愛知県、富山県、福井県、愛媛県では、もともと自治体数に占める全部山村の割合が15%以下であった。これらの都県では、自治体数と全部山村数が同時に減少したため、全部山村の占める割合がさらに低下したか、1999年とあまり変化がなかった。その一方、茨城県、栃



第1表 中央日本における平成の大合併に伴う振興山村の変化

	1999. 3. 31				2010. 3. 31				市町村 減少率	振興山村 減少率	全部山村 減少率		
	市町村数	振興山村数	振興山村率	全部山村	全部山村率	振興山村数	振興山村率	全部山村				全部山村率	
													市町村数
全国	3232	1195	36.9	522	16.2	1727	735	42.6	200	11.6	46.6	38.5	61.7
中央日本	1121	337	30.1	151	13.5	615	204	33.2	41	6.7	45.1	39.5	72.8
茨城県	85	7	8.2	3	3.5	44	6	13.6	0	0.0	48.2	14.3	100.0
栃木県	49	17	34.7	4	8.2	27	11	40.7	0	0.0	44.9	35.3	100.0
群馬県	70	27	38.6	16	22.9	35	19	54.3	7	20.0	50.0	29.8	56.3
埼玉県	92	11	12.0	3	3.3	64	8	12.5	0	0.0	30.4	27.3	100.0
千葉県	80	1	1.3	0	-	54	1	1.9	0	-	32.5	0.0	-
東京都	40	2	5.0	2	5.0	39	2	5.1	2	5.1	2.5	0.0	0.0
神奈川県	37	4	10.8	1	2.7	33	3	9.1	1	3.0	10.8	25.0	0.0
新潟県	112	29	25.9	6	5.4	30	17	56.7	1	3.3	73.2	41.4	83.3
富山県	35	14	40.0	4	11.4	15	8	53.3	0	0.0	57.1	42.9	100.0
石川県	41	21	51.2	5	12.2	19	14	73.7	0	0.0	53.7	33.3	100.0
福井県	35	17	48.6	5	14.3	17	12	70.6	1	5.9	51.4	29.4	80.0
山梨県	64	28	43.8	11	17.2	27	19	70.4	5	18.5	57.8	32.1	54.5
長野県	120	71	59.2	39	32.5	77	49	63.6	20	25.9	35.8	31.0	48.7
静岡県	74	21	28.4	7	9.5	35	13	37.1	1	2.9	52.7	38.1	85.7
愛知県	88	14	15.9	9	10.2	57	6	10.5	1	1.8	35.2	57.1	88.9
岐阜県	99	53	53.5	36	36.4	42	16	38.1	2	4.8	57.6	69.8	94.4

〔注〕1) 全部山村率は、各都県の市町村数に占める全部山村の割合。

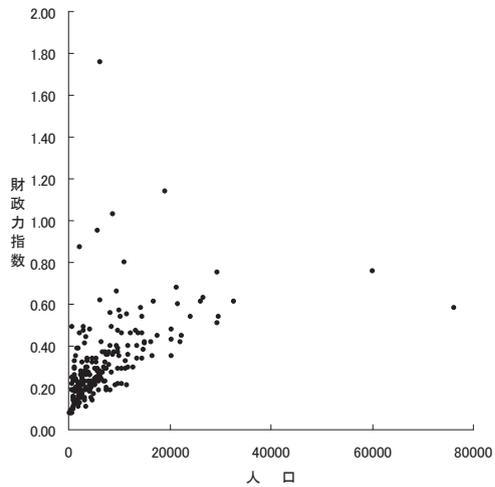
2) 東京都の市町村数には23特別区は含まれない。

(山村振興連盟資料より作成)

併山村は、県境に接するような地理的条件か、都市との距離が遠い地理的位置に分布しているように見える。また、地域的傾向については、栃木県の北部と西部、新潟県東部、山梨県南部、西南日本外帯型山村の長野県南部、静岡県西部、愛知県東部にかかる三遠南信地方、そして岐阜県北部（飛騨）ならびに東部（東濃）と西部（西濃）において合併山村の面的な連続性がみえている。

このような変化をもう少し詳しくみるために、第1表をまとめた。1999年3月末における中央日本における自治体に占める振興山村の割合は30.1%で、全部山村の割合は13.5%であった。ともに全国平均よりもやや低くなっている。それが平成の大合併の終了後になると、自治体に占める振興山村の割合は33.2%と僅かながら増加したが、全部山村の割合は6.7%と減少し、振興山村の中でも、農林業に代わる産業振興が難しく、概して都市への通勤が困難で過疎化、高齢化が進んでいる全部山村は、急速にその数を減少させた。全部山村率の高いのは長野県25.9%、次いで群馬県20.0%、そして山梨県18.5%と続くが、茨城県、栃木県、埼玉県、富山県、石川県では全部山村が消滅し、岐阜県においても36町村の内、2町村が残ったに過ぎない。このことから全部山村の存続には地域差があるものの、全般的には減少した。すなわち、全部山村の隣接都市や隣接町村との合併が盛んに行われたことが伺われる。

それでは、どのような山村が合併し、どのような山村が合併しなかったのであろうか。そこで、第4図には、中央日本において合併した山村の人口規模と財政力指数を示した。対象とした216の山村の人口の平均値は7,374人、財政力指数は0.32である。それによると、合併したほとんどの山村の合併直前の人口規模は2万人以下、財政力指数が0.8以下あ



第4図 中央日本における合併山村の人口規模と財政力指数

【注】1) 人口は2006年3月末現在の住民基本台帳人口。それ直前に合併した市町村の人口数は最終決算年度の数値。

2) 財政力指数は2005年度。それ以前に合併した市町村の財政力指数は、最終決算年度の数値。

【資料】 財政統計研究所作成「市町村インデックス」。

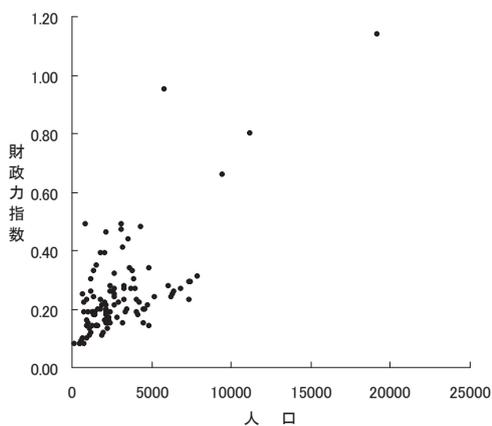
りに分布していることがわかるが、極端に人口規模の大きな山村と財政力指数の高い山村も存在している。

人口規模が極端に大きいのは、石川県加賀市と栃木県黒磯市である。加賀市は、ともに振興山村である加賀市と山中町が合併して加賀市を新設したものであり、黒磯市は振興山村である黒磯市、塩原町と西那須野町が合併して那須塩原市を新設したものである。一方、財政力指数が極端に高い山村は福井県大飯町で原子力発電所による固定資産税収入が高くなっている。これらは一部山村であり、山村といえども、農林業への依存度は低く、観光が産業の中心となっている地域でもあり、深刻な状況にある全部山村地域とは状況は異なっている。

これら以外にも、人口規模が2万人を超える山村の分布がみられる。たとえば栃木県佐野市と合併した田沼町（29,413人）、群馬県勢多郡東村と合併してみどり市を新設した大

間々町 (21,746人)、埼玉県本庄市と合併した児玉町 (21,504人)、神奈川県相模原市に編入した津久井町 (29,484人)、そして山梨県秋山村と合併して上野原市を新設した上野原町 (26,562人) などである。これら人口規模の大きい山村は、いずれも一部山村地域であるが、小規模山村が住宅開発が進み人口増加をみた都市的山村地域と合併したケースである。また、山梨県大和町ならびに勝沼町と合併し甲州市を新設した塩山市 (26,232人) のケースや、長野県上田市に合併した丸子町 (24,230人)、南魚沼市に編入した塩沢町 (20,410人)、新潟県の巻町 (29,791人)、同村松町 (20,371人)、富山県福光町 (20,341人)、浜松市に編入した静岡県天竜市 (22,238人) などの例がある。

以上の動向からは、まだどのような山村が合併したのかがみえてこない。そこで、合併した振興山村の内、一部山村より山村問題の深刻度の高い全部山村だけを抜き出して、傾向をみることにした。第5図には、合併した全部山村の人口規模と財政力指数を示した。



第5図 合併した全部山村の人口規模と財政力指数

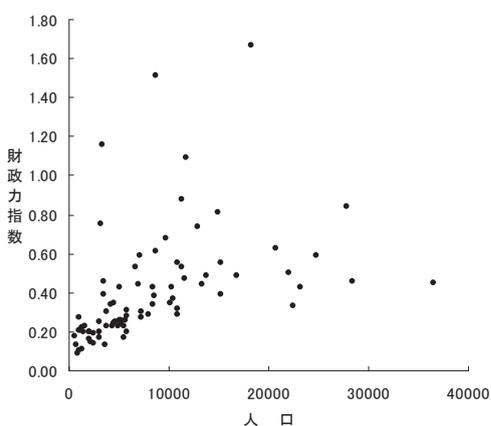
- 〔注〕1) 人口は2006年3月末現在の住民基本台帳人口。それ直前に合併した市町村の人口数は最終決算年度の数値。  
2) 財政力指数は2005年度。それ以前に合併した市町村の財政力指数は、最終決算年度の数値。

〔資料〕 財政統計研究所作成「市町村インデックス」。

それによると、合併した全部山村は、概ね人口規模1万人以下、財政力指数0.5以下で、人口規模5千人以下、財政力指数0.3以下あたりに集中していることがわかる。数値が突出しているのは、愛知県豊田市に合併した藤岡町 (19,143人、財政力指数1.14)、栃木県日光市に合併した藤原町 (11,159人、0.80)、愛知県岡崎市に合併した額田町 (9,438人、0.66)、群馬県月夜野町、新治村と合併してみなかみ町を新設した水上町 (5,839人、0.95) の4町である。財政力の高さは、水力発電所や工場立地などによるものと思われる。

このように、合併した山村の多くは、観光開発や宅地開発による人口増加のみられた山村や水力発電所や原子力発電所の立地によって高い財政力を保持しているなどの例外的な山村を除けば、人口規模が小規模で財政力も脆弱であることではおおむね共通しているが、人口規模と財政力指数の間には相関関係が現れず、合併した山村には一定の規則性を見出すことができなかった。

一方、合併しなかった山村とは、どのよう



第6図 中央日本における非合併山村の人口規模と財政力指数

- 〔注〕1) 人口は2006年3月末現在の住民基本台帳人口。それ直前に合併した市町村の人口数は最終決算年度の数値。  
2) 財政力指数は2005年度。それ以前に合併した市町村の財政力指数は、最終決算年度の数値。

〔資料〕 財政統計研究所作成「市町村インデックス」。

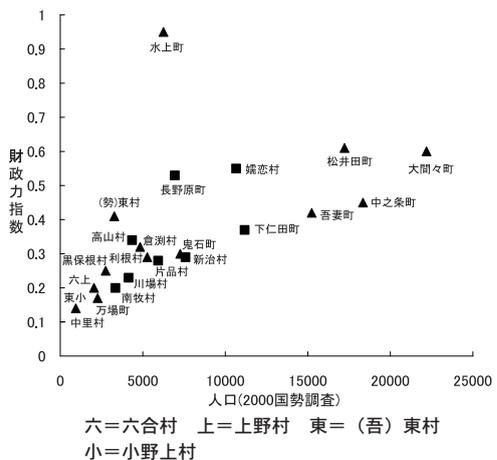
な山村なのであろうか。第6図には、中央日本における非合併山村81の人口規模と財政力指数を示した。対象となった81山村の人口規模の平均は8,300人、財政力指数の平均は0.40であった。それによれば、非合併山村には、人口規模の大きな山村や財政力指数の高い山村が合併山村に比べると多いことがわかる。人口規模の大きな山村は、茨城県大子町（22,515人財政力指数0.33）、栃木県那須町（27,819人0.84）、長野県辰野町（22,037人0.50）、同山ノ内町（15,270人0.55）、富山県立山町（28,477人0.46）、同上市町（23,257人0.43）、同朝日町（15,172人0.39）、石川県津幡町（36,573人0.45）、静岡県森町（20,741人0.63）、同東伊豆町（14,931人0.81）などであり、財政力の高い山村は、長野県軽井沢町（18,331人1.67）、新潟県湯沢町（8,706人1.51）、神奈川県清川村（3,315人1.16）、福井県高浜町（11,677人1.09）などである。これらは、いずれも一部山村であり、観光地、ダム・水力発電所、原子力発電所の立地地域でもある。小規模山村である清川村は、ダムの立地による国有財産等所在市町村交付金（固定資産税）収入が村財政を支えている。

ところで、三位一体の改革は、財政力の弱い自治体の合併を促進したが、意外にも、非合併山村に小規模自治体の多いことが注目される。前述した神奈川県清川村や群馬県上野村（1,510人0.20<sup>4)</sup>は、ダムや水力発電所の立地による固定資産税収入によって不交付団体となっていることから合併の必要性がなかったが、財政力が脆弱にもかかわらず、合併しなかった山村も見受けられる。たとえば、群馬県南牧村（財政力指数0.20）、山梨県小菅村（0.10）、同丹波山村（0.09）、長野県根羽村（0.11）、同平谷村（0.18）、同泰阜村（0.16）、同生坂村（0.15）、同木島平村（0.17）、岐阜県東白川村（0.17）などである。やはり、非

合併山村の人口規模と財政力指数には相関が見れず、非合併山村に共通の一定の法則も見出すことができなかった。これらから、平成の大合併への山村の対応は一律ではなく、多様性のあることが理解された。その多様性とは、何によってもたらされているのであろうか。次章では、前述したように2035年の人口推計において最も高齢化率が高率化する山村と、最も人口減少率が高い山村が存在する群馬県を事例として、平成の大合併に対する山村の対応について考察する。

### III 平成大合併における群馬県の山村再編成

群馬県の山村は、1999年3月末では27を数え、平成の大合併を経た2010年4月では19に減少した。自治体数に占める振興山村の割合は54.3%、同様に全部山村が占める割合は20.0%となっており、合併に伴う振興山村の減少率は29.8%と全国平均38.5%、中央日本平均39.5%を下回っている（第1表）。振興山村率の高さは、高崎市をはじめ、沼田市、桐



第7図 群馬県における振興山村の合併・非合併別人口規模

〔注〕 財政力指数は2005年度。ただし、それ以前に合併した町村については、最終決算年度の数値。

〔資料〕 財政統計研究所作成「市町村インデックス」。

生市、安中市の既存都市や非山村地域が一部山村地域を合併編入したことによる。その結果、群馬県の山村は、平成の大合併を経ても広域合併によって山村が大きく埋没することはなかったとみることができる。第7図は、群馬県における振興山村の人口規模と財政力指数を合併、非合併別に表したものである。それによると人口規模と財政力指数の値によって、合併、非合併が決定されているわけではないことがわかる。

### (1) 非合併山村の状況

第8図には、平成の大合併における山村の動きを示した。群馬県では非合併山村が8町村を数えた。群馬県の自治体に占める全部山村の割合が高いのは、こうした非合併山村の多さによる。

県北部の片品村は、尾瀬をかかえ、製炭と養蚕が相次いで不況に見舞われた1960年代後半からスキーによる観光振興に活路を見出し、農業においてもダイコンやリンゴ、近年はトマトの栽培にも力を入れている。片品村

は2003（平成15）年1月に設置された利根沼田市町村任意合併協議会に参加したが、2003年9月の同協議会において不参加を表明、2004年10月に沼田市への合併の賛否を問う住民投票を実施した結果、反対が多数を占め、自立を選択した。

次いで川場村も、利根沼田市町村任意合併協議会に参加したが、片品村と同様に不参加を表明し、2004年2月に自主自立を宣言した。利根沼田地域の広域合併に不参加を表明していた川場村は、2004年2月の広報紙で「自主自立に向けた村づくり」と題し、自立宣言を行った。その理由について川場村は、住民意識調査で村民の多くが住環境、生活環境などで満足していること、村内の道路、施設などは整備済みで合併特例債の活用メリットがないこと、借金返済が伴う特例債事業での合併より、住民負担の軽減につながる自立を優先したと説明している（04.2.13朝日新聞）。川場村は、1975（昭和50）年から「農業＋観光」をコンセプトとして観光振興によるむらづくりを進めてきた。そして、1981（昭和56）年からは東京都世田谷区との縁組協定によって都市農村交流による地域振興を図り、このことは今日の農業振興にも結びついている（高崎経済大学西野ゼミナール2010）。

吾妻郡では合併協議がスムーズに運ばなかった。まず東部では、高山村は2003（平成15）年2月に中之条町、東村、吾妻町、高山村による吾妻東部4か町村任意協議会に参加し協議を重ね、2004年4月には法定協議会が設置されたが、支所、出張所の機能をめぐり調整できず、法定協議会は休止され、2005年3月に法定協が廃止されたことから、結果として自立を選択した（群馬県資料）。なお、東村と吾妻町は、法定協議会解散後に任意協議会を設置し、法定協議会を経て、2005年3月に合併し、東吾妻町を設置した。



〔凡例〕 ■：非合併山村 ■：合併した山村

〔注〕1) ※印は一部山村、無印は全部山村。

2) 大＝大間々町、小＝小野上村

3) 編入を受け入れた側は、合併山村とは表示していない。

第8図 群馬県における山村の合併状況

西部では、2003（平成15）年1月に長野原町、嬭恋村、草津町、六合村による西吾妻4か町村任意合併協議会を設立したが、同年12月に法定協議会設置に際して嬭恋村が不参加を表明したため、3町村で合併協議会を設置した。しかし、西吾妻4町村による法定協議会設置を求める住民発議に対し、嬭恋村議会は否決したものの、他の3町村議会は可決したことから嬭恋村では住民投票を実施し、賛成多数となったことから2004年4月に4町村による法定協議会が設置された。しかし、同年9月に草津町が離脱を表明したことから、同年10月には3町村による法定協、4町村による法定協とも廃止され（群馬県資料）、その結果、長野原町、嬭恋村とも合併の動きはなくなった。

一方、地形が急峻なために林業が不振に陥って以降、深刻な状況が続いている西南日本外帯型山村である群馬県南西部の山村地帯においても、非合併山村が分布している。下仁田町と南牧村は、2003（平成15）年6月に任意合併協議会を設置した。その後の下仁田町での南牧村との法定協議会設置を求める住民発議に対して、翌2004年5月と6月に両町村議会は賛成多数で可決し、同年6月に下仁田町・南牧村法定協議会を設置した。しかし、同年8月に下仁田町で実施した南牧村との合併の賛否を問う住民投票の結果、反対多数となり、両町村の合併協議は休止された（群馬県資料）。なお下仁田町は、2006年8月に富岡市に合併協議の場の設置を申し入れ、町長は住民からの合併協議会設置請求を受けて富岡市長に意見照会をしたが、市議会に付議しないと回答された（群馬県資料）。

これに対して、群馬県の最南西端に位置する上野村は、2002（平成14）年12月に合併しないことを早々と宣言した。上野村は、かつて群馬県のチベットと呼ばれた隔絶性の高い

山村であった。そのため、40年間にわたって村長を務めた黒澤丈夫氏は、1960年代に国民宿舎の開設による観光振興に着手し、それ以降、さらなる観光振興や木工加工業の育成などを手がけてきた。1991（平成3）年には、若者の定住を促進するために後継者定住促進条例を制定した。この独自の地域政策が功を奏して、今日では人口の10%以上をIターン者が占めるようになって、山村では欠落している20歳から39歳までの人口の割合が過疎地域平均より高くなり、集落の伝統行事がIターン者によって担われるようになるなど、山村の新しい姿を呈しつつある（NISHINO 2010b）。

このように、合併協議が不調に終わったり、南牧村のように合併相手の住民から合併を拒否されたことによって合併に至らなかったケースがある一方で、川場村、上野村では合併しないことを宣言して自立をめざし、片品村では住民投票によって自立を決定した。地方経済が低迷する中、これら山村の母都市となる都市の財政力も年々低下しており、このことも周辺山村が合併を躊躇する一因となっていたと考えられる。

## （2）合併山村の状況

群馬県では、27の振興山村の内、編入、合併の動きがあったのは14の町村であった。その最初は、県南部の万場町と中里村の合併であった。秩父山地に位置する両町村は、中央構造線の南縁に接し、西南日本外帯型の厳しい地形環境にあり、山村における高齢化先行地域でもある（西野2010a）。傾斜地は養蚕のための桑園やコンニャクイモ栽培に利用されてきたが、養蚕の衰退、品種改良による平場農村との価格競争によるコンニャクイモ栽培の衰退の直後は、木材価格の高騰もあって畑地に植林が進められた。しかし、1980年をピー

クとした木材価格の低迷は、山村経済に大打撃を与え、中里村が恐竜の足跡の化石の発見を契機としてむらづくりに取り組んでも限界があった（高崎経済大学西野ゼミナール2003）。このような状況から、万場町（2000年2,269人）と中里村（同941人）は、地方交付税の大幅な減額による町村運営への強い危機感などから、2003（平成15）年4月1日に「自治の灯をともし続けるために」合併に踏み切り、神流町を設立した（神流町2004）。しかし、両町村合わせて3千人余りの町は、2035年には全国で最も人口が減少する地域と予測されている（国立社会保障・人口問題研究所2009）。

県北部の山村では、水上町、月夜野町、新治村が合併してみなかみ町を設置し、利根村は沼田市に合併した。県東部の山村では、黒保根村は桐生市に合併し、勢多東村は大間々町と合併してみどり市を設置した。県西部の山村では、吾妻東村が吾妻町と合併し、倉淵村は高崎市に編入した。山間部で過疎化が激しい県南部の鬼石町は、隣接した藤岡市へ編入した。なお、2003（平成15）年1月に長野原町、嬭恋村、草津町とともに西吾妻4か町村任意合併協議会を設立し、法定協議会の設立に参加した六合村は、同協議会の解散後、しばらくの間、合併の動きを見せなかったが、2009（平成21）年6月に隣接した中之条町に合併を申し入れ、2010年3月25日、六合村で閉村式が挙行され、群馬県における平成の大合併は終了した。合併山村は、いずれも財政力に乏しく、住民サービスの低下を懸念して合併に踏み切ったものと考えられる。

#### IV 山村振興の展開と実績

1965（昭和40）年に、議員立法によって山村振興法が制定された。その布石は、ダム建設が計画された地域の関係町村長の呼びかけ

によって、1954（昭和29）年1月に結成された「全国ダム対策町村連盟」にあった。その後、1957年10月には、この連盟が基礎となって「全国ダム水源地域対策協会」が結成され、1958年3月には「全国ダム水源地域対策協会」を発展的に解散し、全国すべての山村的条件、構造を持つ町村をもって、地域の交通通信、産業、医療保健、教育文化、治山治水等研究調査対策を行う組織として「全国奥地山村振興協会」が設立され、1963（昭和38）年6月には同協会を改称した「全国山村振興連盟」が設立された（全国山村振興連盟1977）。同連盟は、後に総理大臣に就任した福田赳夫氏ら国会議員の協力を仰ぎながら、山村振興法の制定に向け活動し、1965年4月に山村振興法の成立に至った。高度経済成長の波に乗り、発展し続ける都市地域との格差が拡大していた山村を振興していく土台が生まれた。

山村振興法に基づく振興実績をみると、1966（昭和41）年から1976年に至る第一期対策では1兆2822億円が投入され、続く第二期（1972～1984）対策では2兆7546億円、第三期（1979～1995）対策では8兆946億円、第四期（1991～2001）にあたる新対策では7兆3827億円が山村に投入され、第五期（1999～）対策では2003年までに1兆2484億円が投入された。分野別に実績額の割合をみると、一貫して割合の高いのが産業基盤施策で、次いで交通施策、社会、生活環境施策などの順となっている。その結果、道路の改良率や舗装率が向上し、住民当たりの医師数や医療施設も充実させたものの、全国水準とはなおも格差がある。また水洗化率は全国水準の1/2程度であり、依然として相当の格差がある（農林水産省資料）。

群馬県における施策区分別の山村対策実績によると、近年の群馬県では治山治水事業を中心とし、中山間地域等直接支払制度交付金

も含まれる国土保全施策への投入金額が最も多く、次いで道路改良、道路整備を中心とした交通政策、林道整備、農道整備などをはじめとした産業基盤施策、水道施設や生活排水処理、廃棄物処理、消防、児童福祉、医療・福祉施策などの社会・生活環境施策の順となっている。

その総額は、第二期対策では876億円、第三期対策では1935億円、バブル経済の延長線上にあった第四期にあたる新対策期の11年間では2020億円に達した。県費の投入も第二期対策では222億円であったが、第三期対策では702億円まで増加し、新対策期724億円に達した。バブル崩壊とその影響から第五期対策では総額が482億円まで減少し、県費の投入も182億円まで減少した（群馬県資料）。

このように、山村振興法の制定により、山村には支援が行われるようになり、振興法制定同時に比べると、交通通信や住環境は都市と同等ぐらいにまで整備され、観光振興のための施設も整備が進められた。しかしながら、概して山村の状況が改善されないのはなぜだろうか。この疑問を解くことから、山村振興の本質がみえるように思える。今後も、山村振興が続けられることは必要であるが、この本質が見えない限りにおいては、いくら巨額の資金を投入しても山村の状況の改善は困難だと考えられる。

## V 平成の大合併後の山村振興への政策的課題

岡橋秀典（2004）は、山村からみた市町村合併の問題点として、合併後の自律性の喪失や政治的権限の縮小、地域の独自性の喪失など、いわゆる周辺化の問題と、地方都市と合併した場合に、地方都市が合併後の山村を支える力を持ちうるか、また山村問題を市の

政策の中に十分に位置づけて対応しうるか、大いに懸念されると述べている。この点については、その検証を今後待たねばならないが、合併しても山村そのものが消えたわけではなく、地域としての山村とその問題点が潜在化することへの懸念は筆者も同様に持っている。また、財政力が十分ではない山村が自立した場合は、人員削減や指定管理者制度による外部委託によって行財政の合理化を進めても、独自の財源を見出さない限りにおいて、財政的に窮地に追い込まれることも考えられる。それゆえに、森林の持つ公益的機能をはじめとした山村の公益性も認めつつ、山村に暮らす人々の生活を保障するためにも、三位一体の改革で進められた山村への財政支援のあり方を見直す必要がある。しかし、それだけでは持続的な山村を形成するには至らない。

山村の整備は、依然として都市との格差が存在しているものの、山村振興法、過疎法などによって着実に進められてきた。筆者が知る範囲においても、多くの山村では道路整備が進められ、幅員の拡幅だけではなく、隧道や橋梁による短絡化も進められ、利便性を高めてきた。また、医療や文教施設の整備も都市との格差を埋めるように進められてきた。加えて、観光施設の充実も図られてきた。にもかかわらず、なぜ山村問題は一向に改善しないのであろうか。それは、山村に固有の産業である林業と、それを補完する山間地域農業の振興に取り組んでこなかったことにあるといってもよい。

かつて、静岡県龍山村森林組合（青山1979）が取り組んだように、山村で生産された木材を都市で消費させるという発想が一般化せず、また平場農村に比べ生産性の劣る山間地域農業に農協も見切りを付けてきた。その結果、山村住民は林業と農業を捨て、土木建設

業へと転身した。群馬県の山間集落において、木材価格が下がる一方で花卉栽培に活路を見出した住民がいたが、農業協同組合は、1軒の農家のために輸送を担うのはコストが掛かるとして輸送を断ったことから、住民は農業に見切りを付け、土木建設業に転身したという例がある(西野2004)。転身によって家計は安定し、子息の進学も実現したものの、集落から産業としての農業が消え耕作放棄地が拡大し、集落の持続可能性が寸断された。

山村振興の最大の課題は、都市との所得格差を縮小することであったといってもよい。山村住民の所得を向上させることが、定住性を高め、山村の持続性を高めると考えられたからであった。しかし、山村の持続性が何によって形成されるのかについては、明確な答えがないままに山村振興が続けられてきたようにも思える。

戦後、エネルギー革命による製炭不況と養蚕不況は、山村に大きな打撃を与えたが、まだ木材価格が高値を付けていたことから、すべての山村が行き詰まることはなかった。1964(昭和39)年には木材価格の高騰を受けて、政府は木材輸入自由化に踏み切るが、本来の目的は木材価格の安定化にあった(西野2009a)。しかしながら、やがて外材が日本の木材市場を席卷するようになり、国産材価格は1980年をピークとして下落した。加えて、1985(昭和60)年のプラザ合意を境とした円高と日本の産業政策、経済政策が山村を窮地に追い込んでいった。プラザ合意による円高容認の対外経済政策は、外材の輸入を促進し、木材自給率は1992年には25%となり、やがて20%を割り込んだ。

問題は、国産材需要が低下していく時期に、需要を発生させるような取り組み、すなわち地域林業の振興がほとんど進められてこなかったことにある。国産材需要が全くないの

であれば仕方がないにしても、自給率が25%まで落ち込んだ頃は、大量の住宅需要が存在していた。WTO協定によって、自国民と同様の権利を相手国の国民や企業に対しても保障しなければならない内国民待遇への対応はあるにせよ、木材需要をしっかりと分析していけば、国産材の販路がなかったわけではない。現に、群馬県が1998年度から取り組んでいる県産材住宅政策は、年を増すごとに県民の支持を受け、2010年度においては8月には予算額を消化し、補正予算を組んだほどである。

また山間地域農業についても、輸入農産物の農薬問題から安全、安心な農産物への需要が高まり、減農薬や有機によって生産された農産物への消費者のニーズは年々高まりつつある。生産主義農業政策下においては、生産コストの高さから生産地として見放された山間地域であるが、このような消費者ニーズの高まりは、厳格な農地管理によって遂行される有機農業の適地として再生される可能性もある。そのためには、植林の進んだ農地の復活によって一農家が生計を立てられると思われる農地を確保することが必要だと考えている(西野2008)。このような林業と山間地域農業の組み合わせによる持続的な山村経済の再生の実現によって、経済のグローバル化の中で崩壊していった山村と都市の生産と消費の地域システムが再生し、山村の自立が徐々に可能となる(西野2009b)。

平成の大合併後の山村振興政策のひとつは、山村と都市を再び結ぶ地域システムの再構築と、それを担う企業家としての林業経営者、農業経営者の育成、山村と連携する都市の商業者の育成にある。その結果として、山村地域が新しいタイプの観光地域となり得る可能性もある。農林業の衰退した山村地域に、観光はあり得るのであろうか。山林と農地が荒廃した山村に魅力はない。山村の再生は、

山村に固有の産業を地域の特性に応じて再生していくことによって可能となる。これは、筆者の一貫した主張でもある。

（にしのとしあき・本学地域政策学部教授）

#### 〔付記〕

本稿をまとめるにあたり、全国山村振興連盟の前常務理事・米田博正氏より、米田氏作成の振興山村に関わる貴重なデータを提供いただいた。その際、同連盟事務局・川島洋子氏にも多大なるご高配をいただいた。記して感謝し、お礼申し上げる。

本研究は、日本学術振興会科学研究費基盤研究（B）「非限界集落の存立基盤に関する研究」（平成22～24年度、課題番号22320172、研究代表者・西野寿章）による研究成果の一部である。

#### 〔注〕

- 1) 山村振興法が定める振興山村の要件は、1950（昭和25）年2月1日現在の旧市町村を指定地域とし、林野率0.75以上、人口密度1.16人/ha未満など。
- 2) 平成の大合併初の越県合併。木曾郡山口村が岐阜県中津川市に編入。2004年2月22日、山口村で住民投票を実施。高校3年以上が投票。投票率91.1%、賛成971票、反対578票。（2004.2.23毎日新聞岐阜版）。しかし、同年9月に「地域の意向を尊重していく」としていた当時の長野県知事が県民の意向を把握する調査を行う考えを示し、越県合併について県議会へ提案を見送ったことから混乱したが、2005年1月に決着をみた。
- 3) 熊本県では、阿蘇外輪山に位置する久木野村（全部山村）、高森町、白水村、長陽村が合併して、自治体名を「町」ではなく「村」を付けた南阿蘇村となったことは、「村」が大きく減少した平成の大合併の中では特筆される。
- 4) 群馬県上野村のデータは2005年。2007年度からは東京電力神流川水力発電所の竣工に伴い、村

の財政需要額を上回る固定資産税を得て、不交付団体となった。2008年度の財政力指数は1.73となっている。

#### 〔文献・資料〕

- 青山 宏（1979）：『ある山村の革命』清文社。
- 岡田知弘・京都市自治体問題研究所編（2003）：『市町村合併の幻想』自治体研究社。
- 岡橋秀典（2004）：「21世紀の日本の山村空間」、地学雑誌113-2、235-250頁。
- 国立社会保障・人口問題研究所（2009）：『日本の市区町村別将来推計人口』財団法人厚生統計協会。
- 神野直彦（2010）：『「分かち合い」の経済学』岩波書店。
- 神流町（2004）：『誕生神流町一万場町・中里村合併の記録一』。
- 全国山村振興連盟（1977）：『山村振興運動二十年』。
- 財政統計研究所：市町村インデックス。最終確認2010.10.9。
- 財務省主計局（2010）：「我が国の財政事情」。
- 総務省自治行政局（2006）：「市町村合併関係資料」。
- 高崎経済大学西野ゼミナール（2003）：『過疎山村の諸相－合併直前の群馬県中里村を事例として－』西野研究室刊。
- 高崎経済大学西野ゼミナール（2010）：『非合併山村の存立基盤－群馬県川場村を事例として－』西野研究室刊。
- 西野寿章（2004）：『山村地域開発論〈増補改訂版〉』原書房。
- 西野寿章（2008）：『現代山村地域振興論』原書房。
- 西野寿章（2009a）：「日本の高度経済成長と木材輸入の本格化」、西尾 隆編『分権・共生社会の森林ガバナンス－地産地消のすすめ』（ICU21世紀COEシリーズ第6巻）、143-155頁。
- 西野寿章（2009b）：「山村と林業振興」、農村と

都市を結ぶ698, 13-23頁。

西野寿章 (2010a) : 「山間集落の現局面と山村政策への視点」, E-journal GEO 4-2, pp. 86-102.

NISHINO. T 2010b. “Regional policies for sustainable development of mountain villages in Japan”, *Geographical Review of Japan* Series B82-2, pp. 126-136.